

УДК 342.5

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

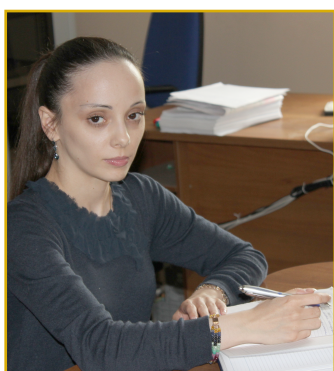
© 2018

**А. В. Домнина**

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Описывается опыт внедрения новой модели избрания глав муниципальных образований, анализируются перспективы развития органов местного самоуправления.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, конкурсный отбор, принцип самостоятельности местного самоуправления, структура органов местного самоуправления, представительный орган, глава муниципального образования, глава местной администрации.



**А. В. Домнина**

*Старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского*

Очередной этап муниципальной реформы, начало которому в 2014 году было положено внесением изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», затронул существенным образом практически все сферы организации местной власти. Изменения коснулись территориальных, организационных, компетенционных и финансовых основ местного самоуправления, взаимоотношений муниципальных образований с органами государственной власти, а также вопросов разграничения законодательных полномочий между Федерацией и субъектами в сфере установления общих принципов организации местного самоуправления. И сразу после вступления в силу попали под огонь ожесточенной критики экспертного сообщества.

Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ (далее – Закон 136) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» введены два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, что должно было позволить крупным городам более эффективно осуществлять обеспечение жизнедеятельности населения, осуществлять местное самоуправление на уровне районов города. Необходимость создания таких муниципальных образований должна определяться субъектами РФ самостоятельно и оформляться за-

коном субъекта РФ. Таким образом, двухуровневая модель организации местного самоуправления теперь распространяется на крупные городские округа.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Закон 136 вносит уточнение в порядок формирования конкурсной комиссии при наделении полномочиями главы администрации муниципального образования:

– в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

– в поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Таким образом, Закон 136 существенно ограничивает автономию местного самоуправления, усиливает регулируемую роль органов государственной власти субъектов РФ в решении вопросов местного значения.

Возможность создания новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов предоставляется в том или ином виде лишь в 9 субъектах Федерации. Причем если в Республике Бурятия, Краснодарском, Ставропольском краях и Астраханской области в законах указано, что наделение муниципальных образований статусом городского округа с внутригородским делением, внутригородского района осуществляется отдельными законами субъекта Федерации, то в Республике Татарстан, Свердловской

и Псковской областях указаны конкретные критерии для деления городского округа на внутригородские районы.

В Республике Татарстан статусом городского округа с внутригородским делением может наделяться городской округ с населением свыше 500 000 человек, в Псковской области – в городских округах с численностью жителей более 300 тысяч человек, а в Свердловской области критерием для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы являются наличие в городских округах городов, являющихся административно-территориальными единицами, непосредственно входящими в Свердловскую область, и наличие в этих городах двух или более административно-территориальных единиц Свердловской области, за исключением сельсоветов.

Закон 136 содержит положения о том, в каком порядке осуществляется учет мнения населения при изменении статуса городского округа на городской округ с внутригородским делением. Согласно ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона № 136-ФЗ) изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом. Федеральным законом № 165-ФЗ данная норма была дополнена словами «и законом субъекта Российской Федерации». Таким образом, слова «в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации» относятся к учету мнения населения и означают, что порядок учета мнения населения при таком преобразовании определяется законом субъекта РФ и уставом городского округа в соответствии с таким законом.

В Республике Татарстан, Ставропольском крае, Астраханской, Псковской и Свердловской областях в основном мнение населения, согласно принятым законам, выражается представительным органом соответствующего муниципального образования. В Республике Татарстан мнение население выражается представительным органом соответствующего муниципального образования с учетом результатов публичных слушаний.

В Свердловской области принят специальный закон «О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского

округа с внутригородским делением», согласно которому мнение населения городского округа по данному вопросу может выявляться путем проведения народных слушаний, публичных консультаций и социологических исследований.

Итоги проведения народных слушаний, публичных консультаций и (или) социологических исследований размещаются на официальном сайте губернатора Свердловской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, официальном сайте соответствующего городского округа и направляются губернатором Свердловской области в Законодательное Собрание Свердловской области и субъекту инициативы о выявлении мнения населения. Итоги проведения народных слушаний, публичных консультаций и социологических исследований носят рекомендательный характер.

Первым примером изменения статуса городского округа на городской округ с внутригородским делением стал центр Челябинской области – город Челябинск. Там система организации местного самоуправления установлена Законом Челябинской области от 10 июня 2014 года «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе». Согласно закону, Челябинск стал округом с внутригородским делением. В его составе образованы семь внутригородских районов.

Челябинская городская Дума формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов по семь человек от каждого представительного органа внутригородского района в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Таким образом, численность депутатов городской Думы составляет 49 человек. Численность депутатов 6 районов составляет по 25 человек, а одного района – 20 человек. Общая численность депутатов представительных органов в городском округе – 219 человек.

Глава города Челябинска избирается на пять лет Челябинской городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет администрацию города Челябинска.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатов на должность главы города Челябинска, общее число членов конкурсной комиссии устанавливаются решениями Челябинской городской Думы. Половина членов конкурсной комиссии назначается Челябин-

ской городской Думой, а другая половина – губернатором Челябинской области.

Указанный порядок реформирования местного самоуправления в городе, с одной стороны, значительно расширяет полномочия органов государственной власти субъекта РФ по установлению территориальных, организационных и финансовых основ в городском округе, а с другой – лишает жителей права избирать на муниципальных выборах главу города и депутатов городской думы, тем самым ослабляет контроль местного сообщества над деятельностью городских органов и должностных лиц местного самоуправления<sup>1</sup>.

Вслед за Челябинской областью Дагестанский парламент принял закон, в соответствии с которым Махачкала получила статус «города с внутригородским делением». Согласно новому закону, городской округ с внутригородским делением Махачкала делится на три района: Ленинский, Советский и Кировский, которые получили статус «внутригородских районов». Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 N 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образований в его составе» определил принципы формирования органов управления, численность представительных органов и срок их полномочий.

Статусом городского округа с внутригородским делением согласно Закону Самарской области от 30 марта 2015 г. «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» была наделена Самара.

Кроме того, вариативность форм наделения полномочиями глав муниципальных образований 3 февраля 2015 г. была дополнена возможностью их избрания в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования представительным органом этого муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Дискуссии по вопросу целесообразности такой новации не утихают до сих пор<sup>2</sup>.

Выборы главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, позволяют провести выборы в максимально короткие сроки, с наименьшими финансовыми затратами при дефиците бюджета и избирать «предсказуемых» кандидатов. Этот способ выборов позволяет региону в рамках конкурсных процедур участвовать в отборе

кандидатур на должность главы и таким образом обеспечивать контроль за исполнением государственных полномочий, переданных на уровень муниципалитета.

В момент введения нового способа избрания главы муниципального образования федеральный законодатель не установил критерии, в соответствии с которыми конкурсная комиссия будет проводить отбор кандидатов, которых в итоге представит представительному органу муниципального образования. Проведение конкурса предусматривает предъявление определенных требований к участвующим в нем лицам, в соответствии с которыми и будет проводиться их оценка и отбор конкурсной комиссией. Как представляется, ни субъект Российской Федерации, ни тем более муниципальное образование самостоятельно эти требования устанавливать не вправе<sup>3</sup>.

В июле 2016 года ряд таких критериев все же были закреплены в Федеральном законе N 131-ФЗ. Его действующая редакция предусматривает, что кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет установленных избирательным законодательством ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления. При этом дополнительно условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения. А субъект Российской Федерации также законодательно может определить учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Кроме того, появилась норма о том, что представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов.

Подводя итог рассмотрению нового этапа развития местного самоуправления, приходится констатировать, что ряд важных компетенций в сфере

местного самоуправления передается с федерального уровня на уровень субъектов РФ и существенно расширяется вариативность принятия решений на региональном и муниципальном уровне, предполагается учет местной специфики. Так, Закон 136 внес в порядок определения структуры органов местного самоуправления существенные корректировки. Теперь содержание устава предопределяется законом субъекта Федерации, таким образом, окончательное решение принимает субъект Федерации. Закон 136 предоставляет субъекту Федерации возможность утвердить ту модель, которую он считает наиболее подходящей из числа предусмотренных федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В связи с этим законы субъектов Федерации, определяющие установление порядка формирования представительных органов местного самоуправления или процедуру избрания главы муниципального образования, могут быть многоликими в том смысле, что они могут содержать неодинаковые структуры органов для разных муниципалитетов.

Расширение правовых возможностей региональных властей в решении вопросов организации местного самоуправления одновременно приводит к сужению в этой сфере возможностей самих муниципалитетов. Нельзя допустить того, чтобы уставы муниципальных образований целиком превратились в документы, воспроизводящие нормы законов субъектов Федерации<sup>4</sup>.

Таким образом, суть муниципальной реформы 2014 года состояла в том, что субъектам Российской Федерации предоставили возможность определять (но, напомним, в рамках Федерального закона N 131-ФЗ!) не только территориальные модели местного самоуправления в своих регионах (это было и до мая 2014 года), но и институциональные модели местной власти, а также менять некоторые, порой вполне значимые, форматы ее компетенции. Это была существенная правовая новация – по сравнению с подходами 2003 года<sup>5</sup>.

Новый этап становления местного самоуправления в России представляет собой сложный и длительный процесс. При сохранении общей централизации власти субъекты РФ получили значительный объем полномочий по правовому регулированию местного самоуправления. Вместе с тем усилилась унификация местного самоуправления, был введен новый вид муниципального образования; изменились правила определения компетенции органов местного самоуправления, их

взаимоотношений с органами государственной власти; органы местного самоуправления все больше должны формироваться таким образом, чтобы минимизировать прямое волеизъявление населения. Иными словами, органы местного самоуправления все больше встраиваются в систему органов государственной власти<sup>6</sup>. ■

#### *Библиографический список*

1. Джагарян Н.В. Конкурсный глава муниципально-го образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 6. С. 66–72.

2. Коростелева М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования //

Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. N 3. С. 11–14.

3. Максимов В.П., Горшенин В.П. Реформирование местного самоуправления в Челябинском городском округе // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. N 1 (356). Управление. Вып. 10. С. 31–34.

4. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. N 11. С. 51–59.

5. Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 3. С. 46–54.

6. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 4. С. 68–71.

---

<sup>1</sup> Максимов В.П., Горшенин В.П. Реформирование местного самоуправления в Челябинском городском округе // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. N 1 (356). Управление. Вып. 10. С. 31–34.

<sup>2</sup> Джагарян Н.В. Конкурсный глава муниципального образования (местной администрации): особенности легитимации и проблемы совершенствования правового статуса // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 6. С. 66–72.

<sup>3</sup> Коростелева М.В. Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. N 3. С. 11–14.

<sup>4</sup> Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. N 11. С. 51 – 59.

<sup>5</sup> Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 3. С. 46 – 54.

<sup>6</sup> Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 4. С. 68 – 71.

## **LOCAL SELF-GOVERNMENT: MODERN DEVELOPMENT TRENDS**

***A. V. Domnina***

Senior Lecturer at the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law,  
Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The article describes the experience of introducing a new model for the election of heads of municipalities. The prospects for the development of local self-government bodies are analyzed.

**Keywords:** local self-government, competitive selection, principle of autonomy of local self-government, structure of local self-government bodies, representative body, head of the municipality, head of the local administration.